

Thema-audit Omgevingsvergunningen

Gemeente Putte

Rapport | Auditopdracht 2106 005 | 28.05.2021

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Situering thema-audit omgevingsvergunningen	4
2 Auditdoelstelling	4
3 Samenvatting	5
4 Managementreactie	9
5 Auditaanpak	12
6 Auditbevindingen	13
7 Aanbevelingen	29
8 Bijlage: Overzicht uitgevoerde testen	30
9 Bijlage: Schematisch overzicht omgevingsvergunningenproces	31

LEESWIJZER VAN AUDITRAPPORTEN



Audit Vlaanderen is een partner voor de lokale besturen.



Een audit is een onafhankelijke, objectieve, systematische evaluatie (van het systeem van organisatiebeheersing), waarover gerapporteerd wordt.



Een audit is een momentopname.

In een auditrapport zijn de positieve en verbeterpunten weergegeven die op het moment dat de audit plaatsvond zijn vastgesteld. Een audit geeft meestal geen informatie over de evolutie van de organisatie.



Een audit is een middel om de organisatie te ondersteunen in het verbeteren van haar werking.

Na een audit gaat de organisatie aan de slag met de aanbevelingen. De rapporten over de opvolging van de aanbevelingen geven weer hoe de organisatie met aanbevelingen uit audits aan de slag is gegaan. Om al deze redenen is het dan ook niet opportuun om zomaar auditrapporten als benchmarkgegevens te hanteren. Elke organisatie is immers uniek en permanent in beweging.



Individuele passages mogen niet worden gelezen los van de context uit het rapport.

Bij een audit is de context essentieel. Het is niet correct om individuele passages uit een rapport onder de aandacht te brengen, los van de context van het rapport. Dit kan immers zorgen voor verkeerde interpretaties. Een auditrapport dient in zijn volledigheid te worden gelezen.



Persoonsgegevens of veiligheidsinformatie worden, conform de wetgeving, niet vermeld.



Een audit doet geen uitspraken over het functioneren van individuele medewerkers, maar over de werking van de organisatie.

Een audit focust op het systeem van organisatiebeheersing. De verbetering van de werking van de organisatie staat centraal. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit de focus van een reguliere audit.



Een audit doet geen uitspraken over beleidskeuzes.

Het is de verantwoordelijkheid van het politieke niveau om inhoudelijke beleidskeuzes te maken en hierover verantwoording af te leggen. Een audit evalueert de efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en integere aanpak van de processen die dat beleid tot stand brengen of uitvoeren.



Een audit helpt een organisatie om risico's in kaart te brengen en te beheersen.

De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de uitbouw van een degelijke organisatiebeheersing maar eraan werken is een taak van alle medewerkers. Een audit evalueert de beheersing van risico's en benoemt gemiste opportuniteiten of potentiële knelpunten. Organisaties die zich bewust zijn van hun risico's kunnen gerichte stappen ondernemen om deze te beheersen.

1 SITUERING THEMA-AUDIT OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Voor het bouwen of verbouwen van een woning of constructies in de tuin, voor de exploitatie van bepaalde bedrijfsactiviteiten, het wijzigen van vegetatie... is in veel gevallen een vergunning nodig. Sinds 2018 is dit een omgevingsvergunning die onder meer de stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning en milieuvergunning vervangt. Zowel steden, gemeenten, provincies als het Vlaamse Gewest leveren deze omgevingsvergunningen af. Afhankelijk van de omvang of het soort project is een bepaald bestuursniveau bevoegd voor de vergunningverlening. Het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag verloopt digitaal via het Omgevingsloket (www.omgevingsloket.be). Het Omgevingsloket stuurt deze aanvraag automatisch door naar het dossierbehandelingssysteem van de bevoegde vergunningverlenende overheid voor verdere behandeling. Sinds de opstart in 2018 zijn gemiddeld per jaar meer dan 88.000 aanvragen ingediend via dit loket (meldingen en vergunningen). In meer dan 98% van de gevallen was het lokale niveau (steden, gemeenten en provincies) bevoegd voor de behandeling van deze aanvragen.

Audit Vlaanderen evalueert de aanpak van het omgevingsvergunningenproces in drie verschillende audits:

- In 2019 evalueerde Audit Vlaanderen de aanpak van het departement Omgeving voor de omgevingsvergunningen waarvoor het Vlaams Gewest bevoegd is.
- Aansluitend werd in 2019 de digitale ondersteuning van het proces via het Omgevingsloket en de dossierbehandelingssystemen geauditeerd. Hierbij werd de mate van digitalisering bekeken van alle bestuursniveaus die omgevingsvergunningen afleveren (Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau).
- In de periode juni 2020-2021 voert Audit Vlaanderen de thema-audit Omgevingsvergunningen uit waarbij de aanpak van vijftien steden, gemeenten en provincies geëvalueerd wordt. Dit rapport bundelt het resultaat van de audit in de gemeente Putte. De conclusies uit alle uitgevoerde audits over dit thema bij lokale besturen verzamelt Audit Vlaanderen in een globaal rapport. Dit rapport zal na afronding van deze thema-audit terug te vinden zijn op de website van Audit Vlaanderen.

2 AUDITDOELSTELLING

Deze audit evalueert of:

- de mate waarin aan de decretale verplichtingen met betrekking tot organisatiebeheersing voldaan is (o.m. de aanwezigheid van een kader en een jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing).
- of de organisatie voor de verschillende onderdelen van het omgevingsvergunningenproces en voor een aantal hieraan gelinkte ondersteunende processen over voldoende beheersmaatregelen en controles beschikt om een aantal hiermee verbonden risico's af te dekken.
- de wijze waarop het lokaal bestuur samenwerkt met andere bestuursniveaus onder meer op het vlak van informatiedoorstroming, adviesverlening in eerste aanleg of de organisatie van de beroepsprocedure.

De belangrijkste risico's die deze audit onderzocht zijn:

- De vergunningsbeslissing is **niet rechtsgeldig** omdat niet alle vereiste processtappen correct zijn uitgevoerd.
- **Vergunningen worden onrechtmatig toegekend** door een niet correcte toepassing van de wetgeving.
- De **rechten van derden worden miskend** door het niet correct doorlopen van het openbaar onderzoek.
- Omwille van onvoldoende kennis en expertise kan **geen correcte beoordeling** gegeven worden over de aanvraag van een omgevingsvergunning.
- Het proces is weinig efficiënt georganiseerd waardoor **termijnen niet gehaald** worden.
- Er is een **ongelijke behandeling** van vergunningsaanvragen door het gebrek aan kennis, visie, afstemming tussen dossiers of door het gebrek aan een onafhankelijke beoordeling.
- **Het proces verloopt niet adequaat** door onvoldoende informatie-uitwisseling binnen de organisatie, maar ook tussen de diverse bestuursniveaus.

3 SAMENVATTING

3.1 AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Om tot een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere werking te komen, moet elk lokaal bestuur bouwen aan de beheersing van de organisatie. Hiervoor werkt het een degelijk kader uit waarin een aantal essentiële zaken zijn vastgelegd. Minstens jaarlijks rapporteert de algemeen directeur over de beheersing van de organisatie aan het politieke niveau.

Lokaal bestuur Putte werkt nog niet op een structurele manier aan organisatiebeheersing. In juni 2019 keurden de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn en de raden van bestuur van de AGB Privé en AGB Publiek het kader voor organisatiebeheersing goed. Het kader bevat het model dat het bestuur hanteert en hoe de algemeen directeur aan het politieke niveau rapporteert over organisatiebeheersing. In het kader is nog niet vastgelegd met welke frequentie de organisatie zelfevaluatie wil uitvoeren. De laatste zelfevaluatie dateert van 2016. Hierdoor heeft de organisatie onvoldoende zicht op mogelijke risico's die haar werking belemmeren (aanbeveling 1). In maart 2021 startte een nieuwe medewerker die de algemeen directeur zal ondersteunen bij de verdere aanpak van organisatiebeheersing.

3.2 AFDEKKING VAN DE RISICO'S IN HET OMGEVINGSVERGUNNINGS- PROCES EN DE ONDERSTEUNENDE PROCESSEN

Gemeente Putte implementeerde beheersmaatregelen om **een deel van de onderzochte risico's van het omgevingsvergunningproces in te perken**. Toch blijven een aantal belangrijke risico's nog onvoldoende afgedekt.

De betrokken diensten volgen de inkomende dossiers op een gestructureerde manier op waarbij de dossiers in functie van de expertise van de dossierbehandelaars worden verdeeld. De diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu beschikken ook over voldoende kennis en expertise en krijgen de kans

om hun kennis over het omgevingsvergunningenproces bij te schaven. De organisatie monitort voldoende de termijnen en rapporteert jaarlijks over de resultaten van het omgevingsvergunningenproces. Hierdoor krijgen de diensten zicht op het verloop van het proces.

De organisatie maakte echter onvoldoende afspraken over welke informatie van het voorafgaand overleg gedocumenteerd en intern gedeeld wordt. Ook de controle op het correct uitvoeren van het nazicht van de volledigheid en ontvankelijkheid van omgevingsaanvragen kan versterkt worden. Er zijn geen afspraken over het gebruik van de leidraad 'nazicht dossiers' waardoor het risico bestaat dat de analyse van de volledigheid en ontvankelijkheid onvoldoende kwalitatief gebeurt. Doorheen het proces zijn er bovendien onvoldoende kwaliteitscontroles ingevoerd (aanbeveling 2).

De gemeente Putte beschikt momenteel niet over een eigen beleidskader voor omgevingsvergunningen. Wel werkt de organisatie aan richtlijnen die later in een gemeentelijk RUP 'Open Ruimte' zullen worden omgezet. De gemeente werkt daarnaast nog aan een afsprakennota die de algemeen geldende principes rond bouwhoogtes en meergezinswoningen binnen de gemeente beschrijft (aanbeveling 3).

Door het feit dat de medewerkers verschillende expertises hebben, ontstaat het risico dat het voor andere medewerkers moeilijk is om de taken over te nemen bij onverwachte afwezigheid. Hierdoor kan de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang komen (aanbeveling 4).

Binnen de diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu zijn geen concrete afspraken gemaakt met betrekking tot het behandelen van dossiers met een persoonlijk belang. Hierdoor kan de perceptie ontstaan dat niet alle dossiers gelijk behandeld worden (aanbeveling 5).

Het omgevingsvergunningenproces heeft een aantal interbestuurlijke aspecten (onder meer het Omgevingsloket, de toepassing van de wetgeving en de beroepsprocedure). Audit Vlaanderen zal de vaststellingen over deze interbestuurlijke aspecten en samenwerking verder onderzoeken. In het globaal rapport, dat later verschijnt, zal hier dieper op worden ingaan.

3.3 OVERZICHT

Onderstaand schema vat de beoordeling van elk onderdeel van de audit samen.



Legende - algemeen en specifiek voor aanpak organisatiebeheersing (OB)

0	Onbestaand Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing. OB: Een adequaat kader ontbreekt en de organisatie rapporteert niet systematisch over organisatiebeheersing aan de raden. Ook door analyse onderbouwde verbeteracties zijn niet aanwezig.
1	Ad-hocbasis Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen. OB: De organisatie neemt diverse initiatieven op vlak van de aanpak van organisatiebeheersing maar deze zijn nog onvoldoende adequaat (gekaderd, consistente toepassing, kwaliteitsvol).
2	Gestructureerde aanzet Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan'). OB: De organisatie hanteert een (beperkt) kader en past dit in belangrijke mate toe. De rapportering over organisatiebeheersing is consistent en degelijk.
3	Gedefinieerd Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do'). OB: De organisatie hanteert een adequaat kader dat overwegend goed wordt toegepast. De rapportering over organisatiebeheersing is al vele jaren degelijk. Het verbeteractieplan is onderbouwd door een actuele en adequate analyse. De aanpak van organisatiebeheersing wordt tussentijds bijgestuurd.

Beheerst systeem

De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

OB: De organisatie hanteert een adequaat kader, past dit consequent toe en rapporteerde de afgelopen drie jaar op degelijke wijze over organisatiebeheersing aan de raden. Het verbeteractieplan is onderbouwd door een actuele en degelijke analyse. De aanpak van organisatiebeheersing wordt systematisch geëvalueerd en bijgestuurd.

De managementreactie die de geauditeerde heeft geformuleerd n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug in het volgende hoofdstuk.

4 MANAGEMENTREACTIE

Vanaf de start van de thema-audit i.v.m. het omgevingsvergunningenproces werd dit benaderd als een opportuniteit om de werking in het algemeen en het proces in het bijzonder tegen het licht te (laten) houden. Deze werkwijze zorgt voor inzichten waaruit kan worden geleerd.

Voor verschillende personeelsleden was dergelijke audit nieuw maar de algemene aanpak werd als aangenaam en structureel ervaren.

Door de aanpak en de openheid van de medewerkers tijdens de verschillende contactpunten geeft het rapport een goed beeld van het omgevingsvergunningenproces binnen het lokaal bestuur Putte.

Uit het rapport zijn een aantal aanbevelingen aan bod gekomen die niet totaal onverwacht waren en waar reeds na de eerste feedback van gedachten over gewisseld is. Een verdere uitwerking is uiteraard aangewezen. Hiervoor zal er in samenwerking met de stafmedewerker organisatiebeheersing een overzicht opgemaakt worden waarin aspecten als timing, verantwoordelijke, specifieke acties en opmerkingen zal in opgenomen worden. De opvolging hiervan zal in de rapportering van de organisatiebeheersing worden ingebed.

Aanbeveling continuïteit

Er werd reeds eerder sterk ingezet op continuïteit van de dienstverlening. Daarvan getuige ook het aantal omgevingsambtenaren die door de gemeente werden aangeduid. Zo beschikt de gemeente Putte over vijf omgevingsambtenaren i.v.m. de discipline ruimtelijke ordening (het diensthoofd RO, de directeur grondgebiedzaken en 3 deskundigen RO) en 2 omgevingsambtenaren in de discipline Milieu (de administratief medewerker en de milieuambtenaar, aangesteld op de gemeenteraad van april).

De continuïteit is daarbij verzekerd, waarbij iedere medewerker over voldoende kennis en expertise beschikt om dossiers over te nemen. Bij een onverwachte afwezigheid van medewerkers is het, net zoals bij vele andere diensten, noodzaak om dossiers te herverdelen, wat inderdaad niet steeds evident is qua planning. De wekelijkse planning en opvolging ondervangt dergelijke situaties maximaal, waarbij er kan gerekend worden op de flexibiliteit van de medewerkers.

Daarnaast dient inderdaad erkent te worden dat niet alle medewerkers van de dienst RO evenveel ervaring hebben met verkavelingsdossiers. Dit is een werkpunt dat ter harte zal worden genomen. Voor de andere dossiers is de continuïteit op vandaag reeds verzekerd.

De verlopen van het diensthoofd RO en de directeur worden eveneens in functie van continuïteit maximaal op elkaar afgestemd.

Aanbeveling voorbespreking

Nu reeds worden de voorbesprekingen van de meer complexe of uitgebreide dossiers uitgeschreven en bijgehouden. De verdere afbakening van welke dossiers een verslag van de voorbespreking gemaakt moet worden, zal daarbij in een afsprakennota verankerd worden. Daarbij zal gezocht worden naar een evenwicht tussen verslaggeving van voorbesprekingen enerzijds en efficiënt werken en werklust anderzijds.

Bij complexere dossiers dringen de diensten zelf aan op een voorafgaand overleg om de aanvrager zo vroeg mogelijk in het proces te begeleiden.

Aanvragen waarbij verschillende disciplines en diensten betrokken worden, komen aan bod tijdens het maandelijks diensthoofdenoverleg of een specifiek daartoe belegde vergadering. Zo worden de milieudienst als de dienst openbare werken en mobiliteit en eventuele andere diensten reeds betrokken bij complexere aanvragen en trachten het diensthoofd milieudienst en het diensthoofd RO om

herhaaldelijk terug te koppelen om de gemaakte afspraken naar dossieropvolging en voorbesprekingen verder te optimaliseren.

Het ter beschikking stellen van het verslag van de voorbespreking aan alle medewerkers moet nog verder uitgerold worden (quid Office 365). Verder zal onderzocht worden hoe deze info op een pragmatische wijze ook in het GIS-systeem kan raadpleegbaar gemaakt worden.

Aanbeveling volledigheid en ontvankelijkheid

Bij de controle of volledigheid en ontvankelijkheid is de leidraad richtinggevend, die door iedere medewerker gevolgd dient te worden. In deze leidraad zijn de adviesinstanties opgenomen die bij elke aanvraag afgetoetst dienen te worden. In functie van de aanbevelingen zal de leidraad geactualiseerd worden, bijv. met een overzicht (uitvoeringsbesluit) van de redenen om aan een instantie advies te vragen.

Aanbeveling 'controle op correct uitvoeren proces'

Hoewel de ruimtelijke context bij verschillende aanvragen kan verschillen, werkt de dienst RO met een interne richtlijn om de gelijkheid van advisering te garanderen. Deze wordt momenteel geactualiseerd in overleg met het college. Daarnaast zal een RUP 'Open ruimte' worden opgemaakt ter bescherming van onze open ruimte en landschap dat evenzeer een kader zal bieden aan aanvragen in de zachte bestemmingen (Agrarisch gebied en groengebieden).

In de bestaande afsprakennota zullen ook mondelinge afspraken, zoals ondermeer dat medewerkers geen eigen dossiers of dossiers van familieleden mogen behandelen, overzichtelijk opgenomen worden.

Gemeentelijke werking binnen de overkoepelende regelgeving omgevingsvergunning – suggesties naar hogere overheid

De interbestuurlijke relaties zijn de laatste jaren sterk gewijzigd. Het is zelfs voor een lokale overheid daarbij moeilijker geworden om terugkoppeling van de Vlaamse overheid te verkrijgen. Lerende netwerken als de Atria zijn zéér nuttig, toch is er vaak nood aan meer direct overleg op dossierniveau om onze klanten te kunnen verder helpen.

Steeds vaker worden adviezen laattijdig aangeleverd waardoor onze diensten extra met hen contact moeten opnemen, wat dan zowel voor hen als de gemeentelijke diensten een bijkomende belasting vormt. Hierbij wordt bijkomend opgemerkt dat niet elke adviesinstanties even bereikbaar is voor bijkomende informatie en het vragen van vooradviezen.

Bovendien zijn we vragende partij om de aanpassingen aan het omgevingsloket beter af te stemmen met de leveranciers van de softwarepakketten. Vaak worden eerst aanpassingen doorgevoerd in het loket waarna de softwareleverancier enkele weken tot maanden nodig hebben om deze aanpassingen door te voeren (bijvoorbeeld: vergelijken van projectversies). Eveneens de verdere integratie van de Raad voor Vergunningbetwistingen in het loket zou interessant zijn, zodanig dat ook met dit orgaan gecommuniceerd kan worden via het loket en beslissingen hierin kunnen worden geregistreerd.

Er wordt eveneens opgemerkt dat de werking van het omgevingsloket (bijv. wijze van indiening van een dossier) vaak niet eenvoudig is voor de projectindieners (vooral voor kleinere projecten), waarbij er vanuit de diensten maximaal wordt getracht om deze personen verder te helpen. Het zou uiteraard wel wenselijk zijn dat de werking van het omgevingsloket (en de interactie die het maakt met onze eigen software) sterk wordt verbeterd. Het kan immers toch niet de bedoeling zijn dat onze diensten projectindieners (vooral bij kleinere projecten) quasi stapsgewijs door het omgevingsloket moeten loodsen opdat hun dossier correct wordt ingediend?

Tot slot Wat het wetgevende kader betreft, zijn er toch ook enkele discrepanties te bespeuren tussen enerzijds het principe van de omgevingsvergunning (waarbij RO en milieu gelijktijdig moeten worden aangevraagd en gelijkwaardig word behandeld) en anderzijds de wetswijziging van eind 2020 m.b.t. de meldingsprocedure waarbij hier eigenlijk afstand van wordt genomen. Er is thans immers een kortere afhandelingstermijn (een vervaltermijn nota bene) voor milieumeldingen (nl. 20 dagen) dan voor RO-meldingen (30 dagen). Deze discrepantie is ten eerste niet logisch en niet in lijn met het principe van de 'omgevingsvergunning'. Ten tweede is de termijn op zich ook zeer kort om tot een gedegen dossierbehandeling te kunnen overgaan, zeker wat milieumeldingen betreft.

5 AUDITAANPAK

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

- Op 14.01.2021 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en –reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode januari –februari voerde het auditteam interviews en testwerk uit om het proces te onderzoeken (zie hoofdstuk 8) en de realisatiegraad van de aanbevelingen uit vorige audits te beoordelen.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 10.03.2021.
- Het ontwerprapport werd op 26.04.2021 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 11.05.2021.
- De managementreactie werd verkregen op 27.05.2021 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Steven Van Roosbroek, manager-auditor Audit Vlaanderen
- Pieterjan Noppe, auditor EY
- Jean-Louis De Beurme, auditor EY

Het rapport wordt verstuurd naar:

De bestemmingen bij Gemeente Putte

Ernie Kasprzak
Werner Timmermans
Peter Gysbrechts

Algemeen directeur gemeente Putte
Voorzitter gemeenteraad gemeente Putte
Burgemeester gemeente Putte

De leden van het auditcomité van de lokale besturen

De voorzitter van de raad wordt gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen.

6 AUDITBEVINDINGEN

6.1 EVALUATIE AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

6.1.1 Aanpak organisatiebeheersing

Een goed systeem voor organisatiebeheersing helpt de organisatie om:

- de **risico's** die het bereiken van de organisatiedoelstellingen kunnen belemmeren te identificeren en te evalueren;
- **beheersmaatregelen** te treffen om deze risico's te beperken;

Aangezien lokale besturen en hun omgeving continu evolueren, is dit een dynamisch systeem dat vraagt om regelmatige evaluatie en om bijsturing van de beheersmaatregelen.

De algemeen directeur stelt – in overleg met het managementteam – dit systeem vast en legt het algemene kader hiervan ter goedkeuring voor aan de raad. De algemeen directeur is bovendien verantwoordelijk voor de organisatiebeheersing en rapporteert hierover jaarlijks aan de raad (Decreet Lokaal Bestuur art. 217-220).

Beoordeling en aanbevelingen algemeen

Aanpak van organisatiebeheersing

Het lokaal bestuur Putte maakte een kader op voor organisatiebeheersing, maar heeft sinds 2016 geen grondige evaluatie meer gemaakt van haar werking en bijhorende risico's. Hierdoor heeft de organisatie op dit moment geen actueel zicht op de risico's op organisatieniveau.

Het kader voor organisatiebeheersing bevat het model dat het lokaal bestuur hanteert (leidraad organisatiebeheersing) en hoe de algemeen directeur aan het politieke niveau rapporteert over organisatiebeheersing. Dit kader is gebaseerd op twee sporen. Binnen het eerste spoor (beheersen van de organisatie als geheel) staat het managementteam in voor de beheersing van organisatie brede risico's. Binnen het tweede spoor (beheersen van specifieke diensten) staat elk diensthoofd in voor de beheersing van die risico's verbonden aan de dienst. In juni 2019 keurden de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn en de raden van bestuur van de AGB Privé en AGB Publiek het kader voor organisatiebeheersing (Charter organisatiebeheersing) goed.

Naar aanleiding van de opmaak van meerjarenplan 2020-2025 voerde de organisatie een omgevingsanalyse uit waarin ook een SWOT-analyse is opgenomen van een aantal thema's. Aan de verbeterpunten zijn ook acties gekoppeld. Een volledige zelfevaluatie voerde de organisatie sinds 2016 echter niet meer uit. Hierdoor heeft lokaal bestuur Putte mogelijk onvoldoende zicht op de risico's die aanwezig zijn in de organisatie. Daarenboven is in het kader voor organisatiebeheersing niet opgenomen met welke frequentie het lokaal bestuur een zelfevaluatie wil uitvoeren.

De algemeen directeur rapporteerde in 2020 voor het eerst inhoudelijk aan de raden over organisatiebeheersing. Deze rapportering bevat een duidelijk overzicht van reeds genomen beheersmaatregelen, belangrijke aandachtspunten, de beheersing van de organisatie en een planning met de nog te ondernemen acties. Hierdoor hebben de raden voldoende zicht op de mate waarin de organisatie inzet op organisatiebeheersing.

In maart 2021 startte een nieuwe medewerker die de algemeen directeur zal ondersteunen bij de verdere aanpak van organisatiebeheersing.

Aanbeveling 1

Het lokaal bestuur Putte voert een organisatiebrede zelfevaluatie uit om zicht te krijgen op de belangrijkste risico's en verbeterpunten voor de organisatie. De frequentie waarmee de organisatie zal stilstaan bij haar eigen werking, neemt het op in haar kader voor organisatiebeheersing.

Op deze manier werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

6.2 EVALUATIE AANPAK OMGEVINGSVERGUNNINGENPROCES

Het omgevingsvergunningenproces bestaat uit een aantal opeenvolgende stappen die doorlopen moeten worden. Dit deel omschrijft de mate waarin het lokaal bestuur beheersmaatregelen en controles invoerde om een aantal risico's van dit proces op te vangen. Zowel de gemeentelijke omgevingsambtenaren (GOA) als het college van burgemeester en schepenen (afgekort college) hebben in dit proces een belangrijke rol.

De dienst omgevingsvergunningen van de gemeente Putte is onderverdeeld in een dienst Ruimtelijke Ordening en een dienst Milieu. De dienst Ruimtelijke Ordening beschikt over vijf GOA's (waaronder het diensthoofd Ruimtelijke Ordening) en twee administratief medewerkers. De dienst Milieu beschikt over een GOA en een milieuambtenaar die sinds april 2021 ook als GOA is aangesteld.

6.2.1 Voorafgaand overleg

Doelstelling	Te beheersen risico's ²
Tijdens het voorafgaand overleg geeft het college of de GOA advies onder meer over de haalbaarheid van een projectvoorstel en geven ze aan welke bijstellingen wenselijk zijn om de kansen tot het krijgen van een omgevingsvergunning te verhogen. Het college of de GOA organiseert tijdig de projectvergadering¹ en neemt de gemaakte afspraken op in een verslag. Omdat het voorafgaand overleg de vergunningsprocedure voorafgaat en er geen garantie is dat de omgevingsvergunning effectief zal afgeleverd worden, schetst het college of de GOA de vrijblijvendheid van dit advies.	- De behandeling van het dossier gebeurt al tijdens het vooroverleg en niet op basis van wat effectief is ingediend. - Het gegeven advies is geen correcte weergave van het beleid waardoor de indieners onvoldoende zicht krijgen op basis waarvan aanvragen beoordeeld zullen worden. - Op basis van het gekregen advies gaan indieners er automatisch vanuit dat de vergunning toegekend zal worden. - Wanneer het lokaal bestuur de aanvrager helpt met het digitaal indienen van de vergunningsaanvraag in het Omgevingsloket, verwacht de aanvrager een goedkeuring van zijn dossier.

Beoordeling en aanbevelingen

Voorafgaand overleg

Gemeente Putte organiseert voor bepaalde projecten een voorafgaand overleg op vraag van ontwikkelaars of eigenaars. De resultaten hiervan worden echter onvoldoende gedocumenteerd en intern gedeeld.

Volgende beheersmaatregelen dragen bij tot een adequate aanpak van het voorafgaand overleg:

¹ Deze stap is optioneel. De initiatiefnemer kan ter voorbereiding van een vergunningsaanvraag, als een realistische projectstudie voorhanden is, de bevoegde overheid verzoeken een projectvergadering te organiseren met de adviesinstanties. De projectvergadering beoogt de procedurele afstemming tussen de betrokken overheden en de bespreking van de eventueel nodig of nuttig geachte projectbijsturingen. De bevoegde overheid kan op eigen initiatief of op verzoek van de initiatiefnemer, derde belanghebbenden uitnodigen op een projectvergadering (bron: decreet betreffende de omgevingsvergunning).

² Niet exhaustieve lijst met risico's. Er kunnen meerdere risico's gekoppeld zijn aan elke processtap. De belangrijkste onderzochte risico's zijn in de tabel opgenomen.

- De diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu passen voor de organisatie van de projectvergadering de procedure toe zoals beschreven in het Omgevingsvergunningsdecreet en het uitvoeringsbesluit. Projectvergaderingen komen echter uitzonderlijk voor in Putte.
- Op initiatief van de aanvrager en vooral voor complexe dossiers organiseren de diensten een informeel overleg onder leiding van het diensthoofd Ruimtelijke Ordening. Indien nodig worden ook interne diensten bij het overleg betrokken. De dossierbehandelaars van de diensten Ruimtelijke Ordening zijn hier doorgaans niet op aanwezig. Tussen het diensthoofd Ruimtelijke Ordening en de milieuambtenaar wordt geregeld een terugkoppelingsmoment voorzien met het oog op het optimaliseren van de gemaakte afspraken. Tijdens het voorafgaand overleg kan de gemeente ook beroep doen op door een intergemeentelijke samenwerking aangestelde pool van experts voor advies bij specifieke dossiers.
- Tijdens het informeel overleg wordt mondeling verduidelijkt dat de informatieverstrekking vrijblijvend is en er geen garantie is dat het college de aanvraag uiteindelijk zal goedkeuren.
- Aan aanvragers die dit vragen, biedt de organisatie de mogelijkheid om, mits een vergoeding, de aanvraag in het Omgevingsloket in te dienen met hulp van een medewerker van de dienst Ruimtelijke Ordening. De medewerker die de aanvrager hulp heeft geboden bij het indienen van de aanvraag, zal nadien de aanvraag niet zelf behandelen. Dit bevordert een objectieve beoordeling.

Toch stelde Audit Vlaanderen ook enkele verbeterpunten vast. Na afloop van het voorafgaand overleg, wordt in principe een verslag opgemaakt. Dit document wordt echter niet gedeeld met de betrokken medewerkers, maar enkel mondeling kort toegelicht. Bovendien bleek uit testwerk dat voor 10 van de 30 geteste aanvragen een voorafgaand overleg werd georganiseerd, terwijl het auditteam hier geen verslagen voor kon ontvangen. Door de resultaten van dit overleg onvoldoende te documenteren en te delen, is er een risico dat deze informatie onvoldoende beschikbaar is tijdens de effectieve behandeling van de omgevingsvergunningsaanvraag. Audit Vlaanderen raadt dan ook aan om zowel de resultaten van het voorafgaand overleg voldoende te documenteren alsook te delen met de betrokken medewerkers. Daarnaast vermelden de medewerkers bij vragen die via mail binnenkomen onvoldoende de vrijblijvendheid van de verstrekte informatie.

6.2.2 Indiening via het Omgevingsloket

Doelstelling De organisatie volgt op dat alle via het Omgevingsloket ingediende aanvragen voor een omgevingsvergunning tijdig en correct worden opgeladen in het eigen dossieropvolgingssysteem.	Te beheersen risico's – Niet alle aanvragen zijn beschikbaar in het dossieropvolgingssysteem, waardoor een aanvraag stilzwijgend volledig en ontvankelijk verklaard wordt of uiteindelijk stilzwijgend geweigerd wordt. Dit leidt tot imagoschade omwille van ontevredenheid bij de indiener omdat de behandeling van de aanvraag vertraging oploopt of omdat deze opnieuw moet ingediend worden.
---	---

- De behandeling gebeurt op basis van een onvolledige of oudere versie van de aanvraag³.

Beoordeling en aanbevelingen

Indiening via het Omgevingsloket

Gemeente Putte volgt de overdracht van dossiers uit het Omgevingsloket in het eigen dossieropvolgingssysteem op een degelijke manier op.

Op basis van automatische mails die het Omgevingsloket per uitgevoerde processtap/actie genereert, volgen de diensten de inkomende aanvragen op. Deze mails worden automatisch gesorteerd in een daartoe bestemde map in de gemeenschappelijke mailbox van de dienst Ruimtelijke Ordening. Minstens wekelijks gaat een medewerker na of alle dossiers voor de dienst Ruimtelijke Ordening en de dienst Milieu correct zijn overgezet in het dossieropvolgingssysteem.

Daarnaast maakt het diensthoofd Ruimtelijke Ordening een overzicht van alle binnengekomen omgevingsaanvragen en wijst de dossiers toe aan een dossierbehandelaar van de dienst Ruimtelijke Ordening. Dossiers waarin de betrokkenheid van de dienst Milieu vereist is, worden gedeeld met de medewerkers van de dienst Milieu. Dit gebeurt in functie van de expertise van de medewerkers. In dit overzicht neemt het diensthoofd eveneens de deadlines per dossier op. Het diensthoofd houdt op basis hiervan zicht op het tijdig halen van de termijnen doorheen het proces omgevingsvergunningen.

6.2.3 Ontvankelijkheid en volledigheid

Doelstelling

De dossierbehandelaar beoordeelt binnen de wettelijke termijn de ontvankelijkheid en volledigheid van de ingediende aanvraag. Indien nodig worden bijkomende gegevens opgevraagd. Het resultaat van dit onderzoek wordt via het Omgevingsloket tijdig gecommuniceerd aan de aanvrager zodanig dat eventuele aanpassingen nog mogelijk zijn.

Te beheersen risico's

- Een foute procedure wordt opgestart waardoor de vergunning niet rechtsgeldig is.
- Door het ontbreken van gegevens is het niet mogelijk om nadien de aanvraag correct te beoordelen of is er tijdverlies in de volgende processtappen omdat bijkomende gegevens moeten opgevraagd worden.
- Onterecht opstarten van de volgende processtappen voor aanvragen die eigenlijk niet ontvankelijk zijn met het gevolg dat het dossier opnieuw moet ingediend worden (bv. wanneer de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid niet binnen de wettelijke termijn is genomen).

³ Aan een omgevingsvergunningsaanvraag kunnen nog wijzigingen worden aangebracht nadat deze is ingediend wat zorgt voor een nieuwe versie van de inhoud van het project.

Beoordeling en aanbevelingen

Ontvankelijkheid en volledigheid

De organisatie beschikt over instrumenten ter ondersteuning van de beoordeling van ontvankelijkheid en volledigheid, maar maakte onvoldoende afspraken over het gebruik ervan.

Volgende beheersmaatregelen dragen bij tot een adequate aanpak van de ontvankelijkheid en volledigheid:

- De medewerkers van de diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu gebruiken de bepalingen van de wetgeving als basis voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en volledigheid van omgevingsdossiers in Putte.
- De dienst Ruimtelijke Ordening beschikt over een algemene leidraad 'nazicht dossiers'. Dossierbehandelaars kunnen ervoor kiezen om dit document te gebruiken bij het verwerken van omgevingsaanvragen.
- Bij ontbrekende dossierstukken zal de aanvrager de kans krijgen om deze alsnog te bezorgen. De dossierbehandelaar kan de termijn dan tot 30 dagen verlengen.
- Als de aanvraag niet volledig en ontvankelijk is, neemt de dossierbehandelaar persoonlijk contact op met de aanvrager via mail of telefoon om dit toe te lichten.

Aangezien er binnen de diensten geen concrete afspraken zijn gemaakt over het gebruik van de leidraad 'nazicht dossiers', bestaat het risico dat bij het nagaan van de volledigheid en ontvankelijkheid van omgevingsvergunningsaanvragen bepaalde zaken onvoldoende bekeken of vergeten worden. Bovendien wordt het nazicht niet in het dossieropvolgingssysteem opgeslagen, waardoor de GOA, als verantwoordelijke voor deze processtap, op basis hiervan geen controle kan uitvoeren op het correct uitvoeren van deze processtap.

Aanbeveling 2

De organisatie maakt concrete afspraken over het gebruik van de ondersteunende instrumenten en voert waar nodig controles uit op de kwalitatieve beoordeling van de uitgevoerde processtappen.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst.

- Door het ontbreken van gegevens is het niet mogelijk om nadien de aanvraag correct te beoordelen of is er tijdverlies in de volgende processtappen omdat bijkomende gegevens moeten opgevraagd worden.
- Onterecht opstarten van de volgende processtappen voor aanvragen die eigenlijk niet ontvankelijk zijn met het gevolg dat het dossier opnieuw moet ingediend worden.

6.2.4 Uitvoeren van het openbaar onderzoek⁴ en inwinnen van adviezen

Uitvoeren van het openbaar onderzoek

Doelstelling	Te beheersen risico's
--------------	-----------------------

⁴ Enkel vereist in een gewone procedure.

Alle stappen van het openbaar onderzoek worden tijdig en correct uitgevoerd *(belanghebbenden worden aangeschreven, een samenvattende tekst wordt gepubliceerd op de website, of in een relevant dagblad, een samenvattende tekst op een gele affiche wordt aan de aanvrager bezorgd om op te hangen...).*

Het niet correct uitvoeren van het openbaar onderzoek leidt tot een ongeldige vergunning en mogelijke beroepsprocedures.

Het recht van derden op het formuleren van bezwaren op de vergunningsaanvraag wordt miskend.

Het college moet een beslissing nemen zonder over mogelijk relevante gegevens te beschikken die uit het openbaar onderzoek naar boven zouden komen.

Beoordeling en aanbevelingen

Uitvoeren van het openbaar onderzoek

De organisatie voerde voldoende beheersmaatregelen in om een tijdige en correcte aanpak van deze processtap te bevorderen.

- De gemeente opteert ervoor om zelf in te staan voor de aanplakking van de gele affiche. De datum van aanplakking geldt als startdatum voor het openbaar onderzoek. Het dossieropvolgingssysteem genereert op basis van de ingevulde startdatum automatisch de einddatum. De dossierbehandelaar neemt het bewijs van aanplakking op in het dossieropvolgingssysteem.
- De dossierbehandelaar haalt de informatie voor het versturen van de brieven voor het openbaar onderzoek uit het GIS-systeem van de gemeente (zie ook *Informatiebeheer*).
- Wanneer iemand tijdens het openbaar onderzoek het dossier wenst in te kijken, zal een medewerker erop toezien dat de betrokkene geen ongeoorloofde handelingen uitvoert tijdens de inzage van de dossierstukken (bv. foto's nemen van de documenten).
- Bezwaren op omgevingsvergunningsaanvragen kunnen zowel analoog als digitaal ontvangen worden. De administratieve medewerkers zullen de analoge bezwaarschriften digitaliseren en in het dossieropvolgingssysteem uploaden.
- De lopende openbare onderzoeken staan op de website van de gemeente en zijn beschikbaar in het publieke loket⁵.

Inwinnen van adviezen:

Doelstelling

Relevante adviesinstanties worden tijdig gevraagd om advies te geven over de vergunningsaanvraag.

Te beheersen risico's

- Wanneer relevante adviezen niet opgevraagd worden, is er onvoldoende zicht op mogelijke nadelige effecten van de aanvraag op het milieu, de omgeving, mobiliteit... Hierdoor ontbreekt informatie voor de GOA en voor het college om zijn beslissing te nemen.

⁵ Vanuit het Omgevingsloket worden openbare onderzoeken automatisch gepubliceerd op het publieke loket: <https://omgevingsloket.omgeving.vlaanderen.be/publiek/?openbaaronderzoek>

- Beroepsprocedures kunnen ingesteld worden door adviesinstanties die niet geraadpleegd zijn.

Beoordeling en aanbevelingen

Inwinnen van adviezen

Gemeente Putte implementeerde voldoende beheersmaatregelen om tijdig adviezen in te winnen.

Op basis van hun professionele ervaring selecteren de verschillende medewerkers de aan te schrijven adviesinstanties. Ook in de leidraad 'nazicht dossiers' is een lijst met mogelijke adviesinstanties opgenomen. Hierin is echter niet opgenomen in welke gevallen welke adviesinstanties gecontacteerd moeten worden. Wel wordt het uitvoeringsbesluit gebruikt voor de selectie van adviesinstanties.

Het binnenkomen van de adviezen volgen de diensten voldoende op. Als de dossierbehandelaar merkt dat een adviesinstantie een belangrijk advies niet of te laat dreigt in te dienen, zal deze contact opnemen met de vraag om het advies alsnog te bezorgen.

6.2.5 Beoordeling en beslissing

Opmaken van het verslag door de GOA

Doelstelling

De GOA maakt tijdig zijn gemotiveerd advies op over de goed- of afkeuring van de aangevraagde omgevingsvergunning. Dit advies bevat ook alle informatie uit het openbaar onderzoek en de adviesronde. Als de adviezen uiteenlopen, geeft de GOA dit correct weer in het verslag.

Te beheersen risico's

- De GOA levert een onvoldoende kwaliteitsvol verslag af waardoor het college niet alle relevante informatie krijgt om zijn beslissing op te baseren.
- Ongelijke behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning omwille van onvoldoende gemotiveerde adviezen of omdat niet alle facetten van de aanvraag in het verslag zijn opgenomen.

Beoordeling en aanbevelingen

Opmaken van het verslag door de GOA

Op basis van het uitgevoerde onderzoek maken dossierbehandelaars een verslag op. Er zijn echter onvoldoende (steekproefsgewijze) kwaliteitscontroles voorzien om na te gaan of alle elementen hierin voldoende zijn meegenomen in functie van de beoordeling van de omgevingsvergunningsaanvraag.

De dossierbehandelaar neemt de verleende adviezen en eventuele bezwaarschriften uit het openbaar onderzoek op in een verslag. Als er tegenstrijdige adviezen zijn, gaan de dossierbehandelaars na of in het verslag een voorwaarde kan opgenomen worden (bv. verlenen van een omgevingsvergunning mits een positieve controle van de brandveiligheid). In uitzonderlijke gevallen zal de dossierbehandelaar enkel het advies van de belangrijkste adviesinstantie volgen.

De dossierbehandelaar maakt het verslag op in het sjabloon dat later ook gebruikt wordt voor de beslissing van het college. Dit beperkt het risico dat de dossierbehandelaar relevante informatie en facetten van de aanvraag vergeet op te nemen. Uit het testwerk van 30 dossiers bleek dat voor 29 dossiers het verslag tijdig opgemaakt was op basis van het standaard sjabloon.

Aangezien er geen automatische synchronisatie tussen het eigen dossieropvolgingssysteem en het notulenbeheersysteem is, moet de dossierbehandelaar het verslag van de GOA telkens handmatig uit het eigen dossieropvolgingssysteem naar het notulenbeheersysteem overzetten. Er wordt geen aanvullende controle gevoerd op mogelijke fouten die bij deze overdracht gebeuren. Hierdoor vergroot het risico dat beslissingen op basis van onvolledige of foute informatie genomen worden. Voor het verslag op het college komt, voert de GOA hier ook geen controle meer uit hierop.

Zie aanbeveling 2

Beslissing door het college van burgemeester en schepenen

Doelstelling	Te beheersen risico's
Het college neemt tijdig een beslissing over de vergunningsaanvraag. De motivatie voor de goed- of afkeuring van de aanvraag bevat alle vereiste gegevens. Het college motiveert eventueel bijkomende voorwaarden bij de toewijzing van de vergunning.	– De vergunningsaanvraag wordt (onterecht) stilzwijgend geweigerd wat leidt tot ontevredenheid aangezien de aanvrager de procedure opnieuw zal moeten doorlopen. – Hogere kans op beroepsprocedures door een onvoldoende motivering van de beslissing. – De bijkomende voorwaarden opgenomen in de vergunning zijn onduidelijk geformuleerd voor de aanvrager waardoor deze niet of minder nauwkeurig gevolgd worden.

Beoordeling en aanbevelingen

Beslissing door het college van burgemeester en schepenen

Gemeente Putte heeft voldoende beheersmaatregelen om ervoor te zorgen dat het college tijdig een beslissing kan nemen over de vergunningsaanvraag.

Het diensthoofd Ruimtelijke Ordening monitort doorheen het omgevingsvergunningenproces de termijnen en deadlines van de lopende dossiers (zie *Rapportering en monitoring*). Het diensthoofd bespreekt complexe dossiers voorafgaand aan de collegevergadering met de betrokken schepen. Hierdoor is de schepen op de hoogte van dossiers waarover mogelijks vragen gesteld worden tijdens de collegevergadering. Wanneer het college niet akkoord gaat met het advies van de GOA of bijkomende voorwaarden oplegt aan de vergunning, neemt het college een motivatie op in zijn besluit. Uit het testwerk blijkt dat in slechts één van de 30 geteste dossiers het college een andere mening is toegedaan als de GOA.

6.2.6 Bekendmaking beslissing

Doelstelling

De GOA geeft via het Omgevingsloket tijdig de beslissing over de aanvraag door aan de aanvrager, publiceert de beslissing en legt deze ter inzage voor derden gedurende 30 dagen.

Te beheersen risico

Wanneer de aanvrager niet tijdig op de hoogte is gebracht van de beslissing, kan een eventuele beroepsprocedure niet tijdig opstarten. Ook derden krijgen hierdoor niet de mogelijkheid om beroep aan te tekenen waardoor hun rechten worden miskend.

Beoordeling en aanbevelingen

Bekendmaking beslissing

De organisatie heeft voldoende beheersmaatregelen om de administratieve taken verbonden aan de bekendmaking van een omgevingsvergunning tijdig en correct uit te voeren.

De beslissing van het college wordt opgenomen in het notulenbeheersysteem, het dossieropvolgingssysteem en van daaruit automatisch in het Omgevingsloket. Het Omgevingsloket brengt de aanvrager automatisch via mail op de hoogte van de beschikbaarheid van de beslissing. De beslissing wordt ook gepubliceerd op de website van de gemeente.

De gemeente opteert er opnieuw voor om zelf in te staan voor de aanplakking van de gele affiche. De dossierbehandelaar neemt het bewijs van aanplakking op in het dossieropvolgingssysteem.

6.2.7 Beroepen

Doelstelling

Het college geeft zijn motivatie voor de goed- of afkeuring van de vergunningsaanvraag en eventueel bijkomende motivatie of aandachtspunten tijdig door aan de overheid die het beroep behandelt.

Te beheersen risico

Door niet tijdig zijn motivatie door te geven, kan het college onvoldoende zijn standpunt verdedigen.

Beoordeling en aanbevelingen

Beroepen

De organisatie heeft voldoende beheersmaatregelen om het risico dat het college zijn standpunt onvoldoende kan verdedigen af te dekken.

Het diensthoofd Ruimtelijke Ordening houdt een overzicht van alle binnenkomende beroepen bij in een overzichtsdocument. Het college bespreekt met het diensthoofd Ruimtelijke Ordening en de dossierbehandelaar welk standpunt de organisatie inneemt als een beroep wordt aangetekend tegen een beslissing van de gemeente. In het gros van de gevallen behoudt de gemeente het standpunt uit eerste aanleg.

6.3 EVALUATIE ONDERSTEUNENDE PROCESSEN VAN HET OMGEVINGSVERGUNNINGENPROCES

6.3.1 Beleidskader en juridisch kader

Doelstelling Het lokaal bestuur maakte duidelijke keuzes om invulling te geven aan de ruimtelijke ordening. Wanneer bepaalde regels van toepassing zijn, legt het lokaal bestuur dit beleid juridisch vast in bv. beleidsplannen, structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijzondere plannen van aanleg, stedenbouwkundige verordeningen. Op basis hiervan en op basis van de wetgeving die van toepassing is, beoordelen de GOA en het college de omgevingsvergunningsaanvragen. Het lokaal bestuur bepaalde een aanpak rond handhaving.	Te beheersen risico's – Het college neemt voor dezelfde soort aanvragen andere beslissingen of past andere procedures toe door het ontbreken van een duidelijk kader voor de behandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen, wat leidt tot een ongelijke behandeling van de aanvragen. – Het college neemt beslissingen die niet overeenkomen met de geldende regelgeving – Bij beroepsprocedures wordt de motivatie van het college niet gevolgd omdat een juridische basis ontbreekt.
--	---

Beoordeling en aanbevelingen

Beleid en juridisch kader

Gemeente Putte maakte nog geen eigen beleidskader op in functie van het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen. De dienst Ruimtelijke Ordening werkt op dit moment wel richtlijnen uit voor het bepalen van de bestemming van open ruimte binnen de gemeente.

Deze richtlijnen zullen, eens ze gefinaliseerd zijn, omgezet worden in een gemeentelijk RUP 'Open Ruimte'. Daarnaast werkt het lokaal bestuur op dit moment aan een afsprakennota met daarin de algemeen geldende principes rond onder andere bouwhoogtes, het bouwen van meer- en eengezinswoningen in woongebied en woongebied met landschappelijk karakter, inbreiding en zonevreemde woningen. Dit laat een uniforme beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen toe.

Aanbeveling 3

Het lokaal bestuur legt de principes die het wil toepassen bij het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen verder vast in een beleidskader (bv. in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan).

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst.

- Willekeurige beslissingen over omgevingsvergunningsaanvragen;
- Bij beroepsprocedures wordt de motivatie van het college niet gevolgd omdat een juridische basis ontbreekt;
- Het college neemt beslissingen die niet overeenkomen met de visie van het lokaal bestuur.

6.3.2 Kennis en expertise

Doelstelling Er is voldoende kennis en expertise aanwezig binnen de organisatie om vergunningsaanvragen op een deskundige manier te kunnen beoordelen. Daarnaast krijgen medewerkers voldoende kansen om hun kennis bij te schaven over de materie, bv. in functie van wijzigingen aan de wetgeving of procedures in het Omgevingsloket. Wanneer er onvoldoende expertise aanwezig is binnen de organisatie, spreken medewerkers hiervoor externe partners aan (bv. door beroep te doen op een samenwerkingsverband, een adviesbureau, andere lokale besturen...).	Te beheersen risico's – Door een gebrek aan kennis en expertise worden omgevingsvergunningen niet correct toegekend. – Dossierbehandelaars geven tegenstrijdig advies over dezelfde soort aanvragen.
--	--

Beoordeling en aanbevelingen

Kennis en expertise

De gemeente beschikt over voldoende beheersmaatregelen om de risico's inzake kennis en expertise af te dekken.

- Medewerkers van de diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu geven aan voldoende opleidingen te kunnen volgen om hun kennis met betrekking tot het uitvoeren van hun taken in het proces omgevingsvergunningen verder te ontwikkelen.
- Individueel gevolgde opleidingen die voor de hele dienst nuttig zijn, worden nadien voor de hele dienst kenbaar gemaakt door de medewerker die de opleiding volgde.
- Tijdens het wekelijks teamoverleg bespreken de diensten vragen en onduidelijkheden in lopende dossiers.
- Voor complexere vragen kunnen de diensten beroep doen op experts van een kwaliteitskamer van een intergemeentelijke samenwerking. Dit verhoogt de kans dat de beslissingen over omgevingsvergunningsaanvragen op correcte informatie gebaseerd zijn.

De communicatie met de andere beleidsniveaus verloopt echter niet altijd efficiënt:

- Medewerkers die al langer werkzaam zijn in de gemeente, hebben nog wel contactpersonen waarbij ze terecht kunnen met vragen, nieuwe medewerkers hebben geen dergelijk persoonlijk netwerk. Hierdoor is het voor hen vaak moeilijker om contacten te kunnen leggen met andere beleidsniveaus.
- Medewerkers geven ook aan dat het opvolgen van wijzigingen in regelgeving soms moeizaam verloopt omwille van het hoge tempo waarin de regelgeving verandert. Hierdoor ontstaat het risico dat de organisatie de verwerking van omgevingsvergunningsaanvragen uitvoert op basis van verouderde regelgeving.

6.3.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Doelstelling De rollen en verantwoordelijkheden binnen het omgevingsvergunningenproces zijn duidelijk	Te beheersen risico's – Niet alle processtappen worden correct of binnen de geldende termijnen doorlopen
---	---

toegewezen en gecommuniceerd aan alle betrokkenen. Gezien het belang van het halen van de opgelegde termijnen binnen het proces, is de continuïteit voldoende gewaarborgd.

omdat niet duidelijk is wie welke rol heeft. Hierdoor verloopt het proces weinig efficiënt en effectief.

- Er is een gebrek aan continuïteit van de dienstverlening waardoor aanvragen niet tijdig behandeld worden.

Beoordeling en aanbevelingen

Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden binnen het omgevingsvergunningenproces zijn duidelijk toegekend en gecommuniceerd, maar er zijn nog onvoldoende beheersmaatregelen ingevoerd om de continuïteit van de dienstverlening te kunnen garanderen.

Het diensthoofd Ruimtelijke Ordening verdeelt op het wekelijkse teamoverleg de ingediende vergunningsaanvragen tussen de verschillende dossierbehandelaars. Dit gebeurt op basis van de expertise van elke medewerker. Dossiers met zowel een milieu- als stedenbouwkundig luik behandelen medewerkers van beide diensten in onderling overleg. De taakverdeling is niet formeel beschreven, maar het is voor alle medewerkers duidelijk wie welke taken uitvoert. Bij het (onverwacht) wegvallen van medewerkers is het voor de overige medewerkers niet steeds eenvoudig om taken die een bepaalde expertise vereisen, onder meer omwille van de specifiek opgebouwde expertise, over te nemen. Hierdoor kan de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang komen.

Elke dossierbehandelaar behandelt een dossier vanaf de indiening tot en met de bekendmaking van de beslissing zonder dat hierop voldoende (steekproefsgewijze) kwaliteitscontroles gebeuren (zie aanbeveling 2).

Aanbeveling 4

De organisatie neemt maatregelen om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren (bv. door procesbeschrijvingen uit te werken, handleidingen op te maken, back-ups aan te duiden...).

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Onvoldoende afspraken om de continuïteit van de dossierbehandeling te garanderen waardoor deze niet tijdig en correct behandeld worden.
- De wettelijke termijnen die van toepassing zijn in het omgevingsvergunningenproces, worden niet gehaald

6.3.4 Objectiviteit en onafhankelijkheid

Doelstelling

Elke vergunningsaanvraag wordt op een objectieve en onafhankelijke manier beoordeeld. De organisatie implementeerde acties om medewerkers hierbij de ondersteunen.

Te beheersen risico's

- Door onvoldoende concrete afspraken bij het behandelen van dossiers met een eigen belang is er (een mogelijke schijn van) partijdigheid.
- Ongelijke behandeling van gelijkaardige dossiers.

- De afwezigheid van of het gebrek aan kennis van de deontologische code van de organisatie zorgt ervoor dat medewerkers niet weten hoe ze moeten handelen in gevoelige situaties.

Beoordeling en aanbevelingen

Objectiviteit en onafhankelijkheid

De gemeente Putte beschikt over onvoldoende beheersmaatregelen om het risico op de schijn van partijdigheid of een ongelijke behandeling van dossiers af te dekken.

De organisatie heeft deontologische codes voor personeel en mandatarissen. Uit gesprekken met de medewerkers van de diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu blijkt echter dat de inhoud hiervan onvoldoende gekend is en dat de organisatie weinig acties onderneemt om de codes levend te houden. Hierdoor ontstaat het risico dat medewerkers niet weten hoe ze moeten handelen in gevoelige situaties. Indien een deontologisch moeilijke situatie zich voordoet, is het wel de bedoeling dat medewerkers dit melden op het wekelijks teamoverleg. In de deontologische code voor mandatarissen zijn geen voorschriften opgenomen over het bespoedigen van lopende dossiers.

Om het personeel te ondersteunen bij een onafhankelijke behandeling van dossiers, missen de betrokken diensten ook specifieke richtlijnen voor de aanpak van omgevingsvergunningaanvragen waarin men een persoonlijk belang heeft (bv. dossiers van familie, vrienden). Door dit gebrek aan specifieke richtlijnen voor dossiers met een persoonlijk belang, kan echter de perceptie ontstaan dat niet alle dossiers gelijk behandeld worden.

Aanbeveling 5

De organisatie legt afspraken vast over hoe ze omgaan met potentiële belangenconflicten bij het behandelen van omgevingsvergunningendossiers (bv. behandelen van dossiers van familie, vrienden, collega's, ...).

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Er is geen onafhankelijke behandeling van dossiers.
- Medewerkers weten niet wat kan en niet kan bij behandeling van omgevingsvergunningendossiers waarin er sprake kan zijn van belangenvermenging.
- De organisatie loopt reputatieschade op.
- Vergunningsaanvragen worden niet op een gelijke manier behandeld of de perceptie leeft dat dit niet gebeurt.

6.3.5 Informatiebeheer

Doelstelling

De organisatie houdt alle relevante informatie bij (in het dossieropvolgingssysteem, het Omgevingsregister, in het archief...) zodat deze

Te beheersen risico's

- Het ontbreken van historische gegevens (afspraken, beslissingen, motivaties) kan

informatie beschikbaar is wanneer vereist (bv. bij volgende aanvragen voor hetzelfde perceel, bij beroepsprocedures...).

De toegangen tot het Omgevingsloket en het digitaal dossieropvolgingssysteem zijn beperkt, strikt gescheiden en conflictvrij.

leiden tot tegenstrijdige beslissingen over dezelfde of gelijkaardige aanvragen.

- Door een onvoldoende doorstroming van informatie worden beslissingen genomen op basis van verkeerde of onvolledige gegevens. Dit heeft ook nadelige gevolgen voor de efficiëntie en continuïteit van de dossierbehandeling.
- Omdat toepassingen toegankelijk zijn voor onbevoegden, is het mogelijk om ongeautoriseerde wijzigingen aan de gegevens aan te brengen.

Beoordeling en aanbevelingen

Informatiebeheer

De organisatie implementeerde voldoende beheersmaatregelen om de risico's op vlak van informatiebeheer af te dekken.

De organisatie beschikt over een GIS-systeem waarin de gedigitaliseerde plannen, beslissingen en vergunningen van afgesloten omgevingsdossiers beschikbaar zijn. Momenteel zijn medewerkers van de dienst Ruimtelijke Ordening bezig met het digitaliseren van alle omgevingsdossiers. Door alle dossiers centraal te bewaren, vinden de medewerkers van de betrokken diensten de benodigde informatie gemakkelijk en snel terug. Enkel de informatie van het voorafgaand overleg ontbreekt hierin (zie voorafgaand overleg).

6.3.6 Rapportering en monitoring

Doelstelling

De organisatie rapporteert tijdig, juist en volledig over relevante cijfers die betrekking hebben op de omgevingsvergunningen (bv. het aantal ingediende aanvragen, soort aanvragen, de behandelingstermijnen...). Deze informatie kan dienen als basis voor het bijsturen van bepaalde processtappen of van de personeelsinzet binnen het omgevingsvergunningenproces.

Te beheersen risico

Een inefficiënte en ineffectieve werking van het proces omwille van het ontbreken van inzicht in de manier waarop het proces verloopt en op basis hiervan het onvoldoende bijsturen van het omgevingsvergunningenproces.

Beoordeling en aanbevelingen

Rapportering en monitoring

De gemeente Putte heeft voldoende beheersmaatregelen om het risico op vlak van rapportering en monitoring af te dekken.

- De directeur Grondgebiedszaken rapporteert jaarlijks over de globale cijfers van de omgevingsvergunningen aan de algemeen directeur. Deze rapportering geeft een overzicht van het totaal aantal vergunningsaanvragen en welk type aanvraag behandeld werd. Deze cijfers worden tegenover de cijfers van het voorgaande jaar geplaatst. De algemeen directeur rapporteert deze cijfers echter niet aan het college of de raad.
- Het diensthoofd Ruimtelijke Ordening houdt in een opvolgdocument gedetailleerde informatie met betrekking tot het omgevingsvergunningenproces bij. In dit document monitort het diensthoofd de doorlooptijd, termijnen en data van het afleveren van de omgevingsvergunningendossiers aan het college. Hierdoor krijgt het diensthoofd inzicht in de manier waarop het proces verloopt en kan hij het omgevingsvergunningenproces zo nodig bijsturen. .

7 AANBEVELINGEN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke of initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	Het lokaal bestuur Putte voert een organisatiebrede zelfevaluatie uit om zicht te krijgen op de belangrijkste risico's en verbeterpunten voor de organisatie. De frequentie waarmee de organisatie zal stilstaan bij haar eigen werking, neemt het op in haar kader voor organisatiebeheersing.	31.05.2021	Ann Olbrechts	De frequentie waarmee de organisatie zal stilstaan bij haar eigen werking, wordt opgenomen in de visienota organisatiebeheersing
		30.06.2022	Ann Olbrechts	Het lokaal bestuur Putte voert een organisatiebrede zelfevaluatie uit.
A2	De organisatie maakt concrete afspraken over het gebruik van de ondersteunende instrumenten en voert waar nodig controles uit op de kwalitatieve beoordeling van de uitgevoerde processtappen.	31.12.2021	Gert Van Segbroeck	Opmaak document concrete afspraken i.v.m. procedure ontvankelijkheid en volledigheid (met inbegrip van toelichting ondersteunende instrumenten en controlemomenten op de kwalitatieve beoordeling van de uitgevoerde processtappen)
A3	Het lokaal bestuur legt de principes die het wil toepassen bij het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen verder vast in een beleidskader (bv. in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan).	31.10.2021	Floriaan Van Dommele	Het lokaal bestuur legt de bestaande en gekende principes die het wil toepassen bij het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen vast
A4	De organisatie neemt maatregelen om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren (bv. door procesbeschrijvingen uit te werken, handleidingen op te maken, back-ups aan te duiden...).	31.12.2021	Gert Van Segbroeck	Uitschrijven proces met bijhorende handleidingen
		31.12.2021	Gert Van Segbroeck	Aanduiden van back-ups
A5	De organisatie legt afspraken vast over hoe ze omgaan met potentiële belangenconflicten bij het behandelen van omgevingsvergunningendossiers (bv. behandelen van dossiers van familie, vrienden, collega's, ...).	31.10.2021	Floriaan Van Dommele	De organisatie legt afspraken vast over hoe ze omgaan met potentiële belangenconflicten bij het behandelen van omgevingsvergunningendossiers

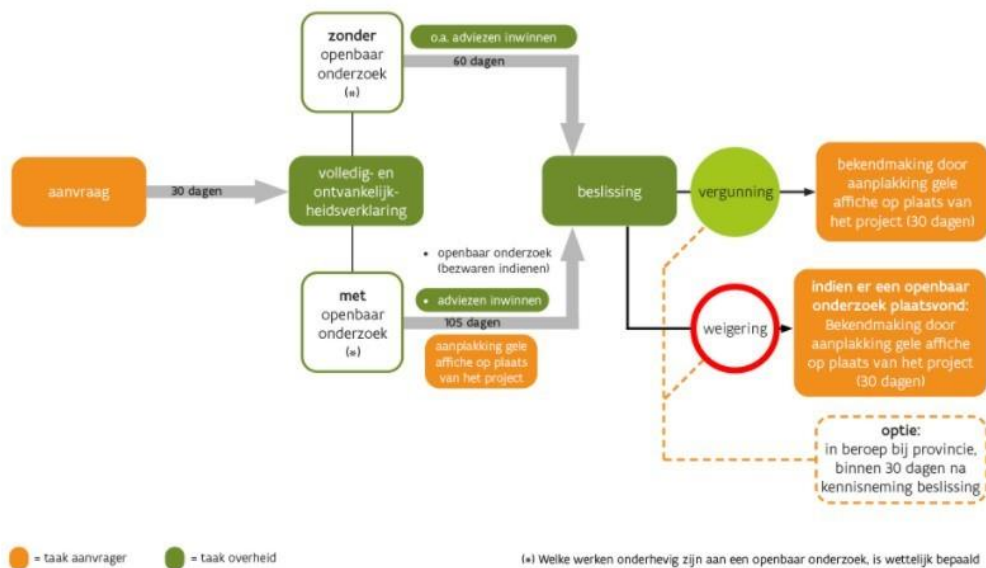
8 BIJLAGE: OVERZICHT UITGEVOERDE TESTEN

Audit Vlaanderen gaat via enkele testen na of de organisatie een degelijke aanpak heeft om de belangrijkste risico's van het geauditeerde proces te beheersen.

Uitgevoerde test	Steekproef
Dossier testen waarbij werd nagegaan of alle processtappen binnen de vooropgestelde termijnen werden doorlopen.	30 dossiers worden op basis van een aantal parameters geselecteerd. Dit over de periode van 2018 tot en met 2020.
Vergelijkende test waarbij nagegaan werd of alle gegevens terug te vinden zijn in het notuleringssysteem.	Voor dezelfde 30 dossiers werd nagegaan of alle gegevens terug te vinden waren in beide systemen.
Vergelijkende test waarbij alle dossiers uit het Omgevingsloket doorstromen naar het dossieropvolgingssysteem.	Voor dezelfde 30 dossiers werd nagegaan of deze doorstroomden naar het dossieropvolgingssysteem.

9 BIJLAGE: SCHEMATISCH OVERZICHT OMGEVINGSVERGUNNINGENPROCES⁶

Verloop doorsnee omgevingsvergunning



DEPARTEMENT
OMGEVING

Disclaimer

Let op: dit schema is een voorstelling van het meest eenvoudige dossiervoorloop. In dit schema werd geen rekening gehouden met elementen die de termijnen kunnen verlengen.

Bvb:

- Bevoegde overheid vraagt om de ingediende aanvraag te vervolledigen
- Aanvrager wil nog aanpassingen indienen
- Er is een advies nodig van de omgevingsvergunningscommissie.
- Er is een beslissing nodig van de gemeenteraad.
- ...

⁶ Bron: <https://www.omgevingsloketvlaanderen.be/aanvraag-omgevingsvergunning>